De Nederlandsche Bank
Eurosysteem

Amsterdam
Postbus 98
1000 AB Amsterdam

Prof. dr. K.H.W. Knot
President

De Minister van Financiën
Ir. J.R.V.A. Dijsselbloem
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Datum
27 juni 2013

Geachte heer Dijsselbloem, Beste Jeroen,

De financiële crisis heeft aanleiding gegeven tot ingrijpende hervormingen in de financiële sector. Zowel op internationaal als op nationaal niveau wordt op verschillende terreinen de regelgeving herzien en aangescherpt. De totstandkoming van deze omvangrijke hervormingsagenda neemt meerdere jaren in beslag. Om het bijbehorende wetgevingsproces zorgvuldig vorm te geven, hanteert het Ministerie van Financiën sinds enkele jaren een vaste procedure waarbij de verschillende wetsvoorstellen worden geïnventariseerd en op 1 moment gezamenlijk aan de Tweede Kamer worden aangeboden. DNB draagt graag bij aan dit proces door jaarlijks haar wetgevingsvoorstellen te formuleren in een wetgevingsbrief.

De afgelopen jaren is belangrijke voortgang geboekt. Verschillende wetswijzigingen zijn reeds tot stand gekomen of ter parlementaire behandeling ingediend. De samenwerking tussen het Ministerie van Financiën en DNB verliep daarbij goed. Tegelijkertijd geldt dat op een aantal onderwerpen die DNB heeft gesignaleerd er nog geen concrete wetsvoorstellen tot stand zijn gekomen. Tevens geldt dat ervaringen en ontwikkelingen in de praktijk aanleiding geven tot nieuwe wetgevingswensen.

In deze brief presenteert DNB haar voorstellen tot aanvulling en wijziging van de wet- en regelgeving die relevant zijn voor een goede uitvoering van haar taken. Deze wetgevingswensen zijn voorstellen ten aanzien van onderwerpen waar het Ministerie nationale beleidsruimte heeft en die in concrete wetsvoorstellen kunnen worden omgezet. Wijzigingen in regelgeving die betrekking hebben op de uitvoering of implementatie van Europese verordeningen of richtlijnen blijven in deze brief buiten beschouwing, tenzij sprake is van nationale keuzes die kunnen of moeten worden ingevuld.

DNB is graag bereid om in nader overleg met het Ministerie van Financiën te bezien hoe de in deze brief genoemde onderwerpen kunnen worden meegenomen in beleids- en wetgevingsinitiatieven van het Ministerie.

DNB-wetgevingswensen 2013

1. Actuele ontwikkelingen
1.1 Terugblik wetgevingsbrief 2012
1.2 Europese ontwikkelingen

2. Eerder geformuleerde wetgevingswensen

- Trigger event bepalingen
- Oversight betalingsverkeer
- Vvgb-plicht voor dividenduitkeringen door banken
- Schorsen beleidsbepalers en commissarissen
- Beleggingsondernemingen derde landen
- Portefeuille-overdracht verzekeraars

3. Nieuwe wetgevingswensen

- Macroprudentiële bevoegdheden
- Evaluatie interventiewet
- Transparantie
- Covered bonds
- Aanwijzingsbevoegdheid sanctiewet 1977
- Toezicht trustkantoren
- Implementatie depositogarantiestelsel
- Informatie-uitwisseling DNB-AFM inzake Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta)
- Vvgb-plicht 403-verklaringen en soortgelijke concerngaranties

1. Actuele ontwikkelingen

1.1 Terugblik wetgevingsbrief 2012

DNB constateert dat het afgelopen jaar goede vooruitgang is geboekt ten aanzien van verschillende wetsvoorstellen die van belang zijn voor het toezicht van DNB.

Bankentoezicht

Op Europees niveau is ten aanzien van de regelgeving voor banken politieke overeenstemming bereikt over CRD IV / CRR. Dit zorgt voor duidelijkheid in Europa over de implementatie van Bazel III en zal bijdragen aan het versterken van de kapitaalbuffers, liquiditeit en risicomanagement bij banken. Voor de effectiviteit van het toezicht is het van belang dat DNB de CRD IV zo snel mogelijk kan toepassen en deze in nationale regelgeving wordt geïmplementeerd.

Verzekeringstoezicht

Ook op nationaal niveau zijn belangrijke stappen gezet. DNB is verheugd dat in het licht van de aanhoudende onzekerheid over Solvency II, het Ministerie van Financiën, in goed overleg met DNB, heeft besloten om aanpassingen in de regelgeving voor te bereiden voor een meer risicogeoriënteerd en vooruitblikkend toezicht op verzekeraars. DNB verwelkomt de voorgestelde verbeteringen ten aanzien van de verankering van de beoordeling door grote en middelgrote verzekeraars van het eigen risico en de solvabiliteit (Eigen Risico Beoordeling). DNB zal voor haar toezicht een periodieke rapportage ontvangen met de uitkomsten van een aantal scenario's. DNB zal daartoe wijzigingen aanbrengen in de Staat Organisatie en risico's. Tevens zal de voorgestelde introductie van een theoretisch solvabiliteitscriterium voor grote en middelgrote verzekeraars ervoor zorgen dat bestaande risico's beter zichtbaar worden gemaakt. In dat verband past ook de inwerkingtreding van art. 3:97 Wft op grond waarvan een verzekeraar bij (dreigende) solvabiliteitsproblemen een verklaring van geen bezwaar (vvgb) van DNB nodig heeft voor het verminderen van het eigen vermogen door terugbetaling van kapitaal of uitkering van reserves, zoals het doen van dividenduitkeringen. Dit zijn betekenisvolle stappen die noodzakelijk zijn om het verzekeringstoezicht op nationaal niveau te versterken en te moderniseren in het licht van de toegenomen omvang, complexiteit en diversiteit van de verzekeringssector.

Macroprudentieel toezicht

Verder zijn het wetsvoorstel waarin het macroprudentieel mandaat wordt verankerd in het taakstellingsartikel van DNB (art. 4 van de Bankwet 1998 en art.1:24 Wft) en het wetsvoorstel tot het opleggen van een systeemrelevantiebuffer belangrijke stappen om effectief macroprudentieel beleid en toezicht in Nederland tot stand te brengen. Ook de oprichting van het Financieel Stabiliteitscomité in november 2012 levert hieraan een belangrijke bijdrage. Tevens geldt dat het wetsvoorstel waarin de inlichtingen- en onderzoeksbevoegdheden van DNB worden uitgebreid om gegevens te kunnen opvragen ten behoeve van haar macroprudentiële taak ervoor zorgt dat DNB haar internationale verplichtingen richting BIS/FSB/IMF goed kan nakomen. Van belang is nu om nader invulling te geven aan de noodzakelijke bijbehorende macroprudentiële bevoegdheden (zie paragraaf 3).

1.2 Europese ontwikkelingen

De afgelopen jaren is een duidelijke verschuiving zichtbaar waarin het belang van Europese

regelgeving, vooral ten aanzien van banken, steeds groter wordt. De Europese Commissie werkt aan een brede hervormingsagenda en maakt daarbij in toenemende mate gebruik van direct werkende verordeningen en maximumharmonisatie. DNB is groot voorstander van internationale coördinatie en harmonisatie in de regulering van de financiële sector. De verschuiving naar Europese regelgeving zal wel in toenemende mate gevolgen hebben voor de uitvoering van het toezicht, alsmede de implementatie en vormgeving van nationale regelgeving.

Europees toezicht

De oprichting van een Single Supervisory Mechanism (SSM) is een belangrijke pijler van de bankenunie. Dit zal bijdragen aan het doorbreken van de negatieve wisselwerking tussen banken, overheden en de reële economie en zal de effectiviteit van toezicht en crisismanagement met betrekking tot grensoverschrijdende banken vergroten. Tegelijkertijd geldt dat voor het effectief functioneren van het Europees toezicht er ook politieke overeenstemming moet zijn over de richtlijn depositogarantiestelsels (DGSD) en de herstel- en resolutierichtlijn (RRD). Deze verschillende aspecten (toezicht, resolutiemechanisme en financiering) vormen een noodzakelijk en samenhangend geheel dat zoveel mogelijk gelijktijdig moet worden ontwikkeld en in werking moet treden.

Ook de nadere uitwerking van het toezicht zal zorgvuldig moeten worden bezien. DNB besteedt momenteel veel aandacht aan de voorbereiding van het SSM en richt zich daarbij onder andere op de volgende aspecten.

Ten eerste is het van belang om tot een goede taakverdeling te komen tussen de ECB en DNB met voldoende betrokkenheid van de nationale toezichthouders. De rol en positie van DNB zal met de totstandkoming van de bankenunie veranderen. Taken en verantwoordelijkheden zullen naar de ECB verschuiven. Tegelijkertijd geldt dat vanwege het belang van lokale expertise, nabijheid in de uitvoering en kennis van lokale wetgeving er nog altijd een belangrijke rol weggelegd zal blijven voor de nationale toezichthouders. Er moeten daarbij duidelijke afspraken zijn over de samenwerking, taakverdeling en organisatorische vormgeving, zodat de effectiviteit van het toezicht gewaarborgd blijft. Het toezicht zal worden uitgevoerd door gezamenlijke internationale toezichtteams, bestaande uit ECB stafleden en nationale toezichthouders, die zowel centraal als lokaal werkzaam zijn. Deze toezichtteams moeten worden ingebed in de lokale organisatie en tegelijkertijd een duidelijke hiërarchische positie hebben binnen de ECB.

Verder geldt dat voor de effectiviteit van het Europees toezicht het cruciaal is dat de CRD IV in werking is getreden en geïmplementeerd is voordat het toezicht door de ECB van start gaat. Dit vormt de basis van het Europees toezicht en een level playing field. Dit neemt niet weg dat er op nationaal niveau nog altijd verschillen zullen bestaan in de implementatie van de regelgeving en dat de ECB het toezicht zal moeten uitvoeren op basis van deze nationale implementatie. Ook dit pleit voor een goede samenwerking tussen de ECB en de nationale toezichthouders en onderstreept tevens het belang om op langere termijn tot verdere harmonisatie van de regelgeving te komen en een volwaardig single rule book te ontwikkelen. Ook EBA zal daarbij voor wat betreft de regelgeving een belangrijke rol moeten spelen.

Tot slot zal helderheid moeten zijn over de huidige kwaliteit van bankbalansen van Europese

banken via een zogenoemde balance sheet assessment en zullen duidelijke afspraken moeten worden gemaakt over een zorgvuldige en gezonde overgang van het toezicht naar de ECB.

DNB benadrukt het belang van snelle overeenstemming over de oprichting van een Europese bankenunie en acht het daarbij van belang dat bovenstaande elementen goed geregeld zijn.

Implementatie en vormgeving nationale regelgeving

Het Europees akkoord over CRD IV / CRR vormt een belangrijke versterking in de regelgeving voor banken en beleggingsondernemingen. Tegelijkertijd leidt het tot een belangrijke verandering in de implementatie en vormgeving van nationale regelgeving. De rechtstreekse werking van de verordening brengt namelijk met zich mee dat de nationale regelgeving moet worden herzien op alle aspecten die niet in overeenstemming zijn met de verordening. Tevens zullen toezichthouderregelingen en beleidsregels van DNB moeten worden ingetrokken of aangepast nadat het Besluit prudentiële regels Wft is vastgesteld. De implementatie wordt daarbij bemoeilijkt door de cross-sectorale opzet van de Wft en roept in meer algemene zin de vraag op op welke wijze de sectoraal georiënteerde Europese regelgeving het beste ingepast kan worden in een cross-sectorale opzet van de Wft.

DNB verzoekt om gezamenlijk met het Ministerie van Financiën een verkenning op te starten waarin structureel bezien wordt op welke wijze de sectoraal gebaseerde Europese regelgeving op een juiste en zorgvuldige wijze geïmplementeerd kan worden in nationale regelgeving.

EIOPA prepatory guidelines

Naast de versterking van het verzekeringstoezicht op nationaal niveau waar aan gewerkt wordt, heeft EIOPA op Europees niveau ook besloten om voortgang te blijven behouden op belangrijke onderdelen ter versterking van het verzekeringstoezicht. In dat kader heeft EIOPA op 27 maart richtsnoeren ter consultatie aan de sector aangeboden op het gebied van governance, de beoordeling van het eigen risico en de solvabiliteit, rapportages en pre-applicatie van Interne Modellen. Wanneer deze zogenoemde Prepatory Guidelines van kracht worden zullen zij voor DNB als basis dienen voor periodieke evaluatie van de Eigen Risico Beoordeling door verzekeraars. Daarnaast zal het voor de compliance met deze guidelines noodzakelijk zijn om voor alle verzekeraars in het Besluit prudentiële regels (Bpr) op te nemen:

- het vereiste om een actuariële functie te hebben;
- de mogelijkheid voor DNB om de betreffende rapportages op te vragen.

DNB verzoekt om bij de aanpassing van de regelgeving compliance met de EIOPA Prepatory Guidelines mogelijk te maken.

2. Eerder geformuleerde wetgevingswensen
Voor enkele wijzigingsvoorstellen die DNB in eerdere wetgevingsbrieven heeft benoemd, geldt dat deze in dit stadium nog niet tot concrete wetsvoorstellen hebben geleid, omdat nog nader overleg nodig was en verder onderzoek heeft plaatsgevonden. DNB acht voortgang ten aanzien van deze onderwerpen van belang en brengt de ontwikkelingen en vervolgstappen daarom graag nogmaals onder de aandacht.

Trigger event bepalingen
DNB vindt dat de regeling in de Interventiewet ten aanzien van trigger event bepalingen een te beperkte reikwijdte kent en daarmee een belemmering vormt voor een effectieve interventiestrategie. DNB constateert dat er een spanning is tussen de effectiviteit van crisisbestrijding en de zogenoemde trigger event bepalingen. Dit houdt in dat een bank contractueel verplicht kan zijn bepaalde toezichtmaatregelen van DNB te melden aan contractspartijen, die op basis daarvan bepaalde contractuele afspraken mogen effectueren, door bijvoorbeeld aangegane financiële overeenkomsten met de desbetreffende probleeminstelling op te schorten of te beëindigen (trigger events).

Een toezichtmaatregel van DNB kan averechtse effecten sorteren, wanneer de instelling gedwongen is hierover openheid van zaken te geven. De Interventiewet bevat daarom bepalingen die openbaarmakingsverplichtingen en de werking van trigger events beperken. Deze bepalingen hebben echter alleen betrekking op maatregelen die voortvloeien uit de Interventiewet en niet op de overige toezichtmaatregelen die DNB in het toezicht ter beschikking staan. DNB is voorstander van uitbreiding van dergelijke bepalingen naar alle formele maatregelen en besluiten buiten het kader van de Interventiewet. DNB is niet overtuigd dat Nederlandse instellingen daarmee in internationaal perspectief in een onevenredig nadelige positie worden gebracht. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is reeds geconstateerd dat de Interventiewet in dit opzicht minder ver gaat dan de Duitse wet, waarin alle beëindigingsgronden worden opgeschort, of de VS waar overheidsingrijpen niet zelfstandig tot beëindiging kan leiden. Er zijn geen aanwijzingen dat dit in de betrokken landen tot effect op de financieringskosten heeft geleid.

DNB verzoekt het Ministerie om de trigger events regeling uit te breiden, zodat ook reguliere toezichtmaatregelen die niet voortvloeien uit de Interventiewet eronder vallen.

Oversight betalingsverkeer
Een goed functionerend betalingsverkeer is van cruciaal belang. Recente storingen in het betalingsverkeer door cybercriminaliteit laten zien dat deze tot grote maatschappelijke onrust kunnen leiden en nadelige gevolgen kunnen hebben voor het economisch verkeer en het financieel stelsel. In de wetgevingsbrief van vorig jaar staat aangegeven dat het oversight op het betalingsverkeer een belangrijke, separate taak is die DNB als centrale bank in Nederland mede vervult op basis van regelgeving die zich afgelopen periode volop heeft ontwikkeld. De EMIR-verordening en de SEPA-verordening zijn inmiddels in werking getreden en de CSD-verordening wordt begin 2014 van kracht. Voorts zal nationale regelgeving in werking treden met betrekking tot het verlenen van afwikkeldiensten door afwikkelondernemingen en over het retail betalingsverkeer.

DNB is in overleg met het Ministerie van Financiën over de effectieve vormgeving en invulling van de verschillende verantwoordelijkheden en bevoegdheden van DNB ten aanzien van het betalingsverkeer. Het oversight op het betalingsverkeer is een van het prudentiële toezicht te onderscheiden taak en dient zodanig te zijn vormgegeven dat het alle schakels van de betaalketen bestrijkt, inclusief uitgevers van betaalproducten. Een duidelijke invulling van het oversight op betalingsverkeer versterkt de (grondslag voor) uitvoering, verantwoording en waar nodig handhaving door DNB van haar taak tot bevordering van de goede werking van het betalingsverkeer.

Vvgb-plicht voor dividenduitkeringen door banken

Financiële ondernemingen moeten over voldoende solvabiliteit beschikken om schokken op te kunnen vangen. Een besluit tot het uitkeren van winsten kan belangrijke gevolgen hebben voor het behoud en opbouw van de noodzakelijke solvabiliteit. DNB benadrukt al geruime tijd dat zij terughoudendheid verwacht met het uitkeren van winsten. Naar aanleiding van de kredietcrisis zijn internationale afspraken gemaakt in het Bazel III akkoord om de kapitaalspositie van banken fors te versterken. Deze afspraken worden in Europees verband geïmplementeerd via de bankenrichtlijn (CRD IV) en bijbehorende verordening (CRR). Het is belangrijk dat banken tijdig aan deze nieuwe eisen voldoen. DNB monitort het migratieproces naar de Bazel III-eisen dan ook zorgvuldig.

De huidige regelgeving bepaalt dat een bank een verklaring van geen bezwaar (vvgb) nodig heeft om haar eigen vermogen door terugbetaling van kapitaal of uitkering van reserves te verminderen. Tot deze definitie van kapitaal behoren echter niet de tussentijdse winsten die nog niet door een accountant zijn vastgesteld of vastgestelde (eindejaar)-winsten waarvan besloten wordt om deze direct als dividenduitkering te voorzien. Voor de uitkering hiervan is derhalve geen vvgb vereist.

Dit is een onwenselijke situatie, omdat deze winsten die noodzakelijk zouden kunnen zijn om de solvabiliteitspositie van de banken te versterken, buiten de bevoegdheid van de toezichthouder kunnen worden uitgekeerd. Het zorgt bovendien voor een ongelijke en onevenwichtige behandeling van verschillende soorten winstuitkeringen, afhankelijk van de bron ten laste waarvan de uitkering plaats vindt. Tevens vormt het een belangrijke inperking van de mogelijkheden van DNB om erop toe te zien dat de buffers van banken tijdig en adequaat worden versterkt. DNB verwelkomt daarom de wetsaanpassing die het Ministerie van Financiën in voorbereiding heeft in het kader van de implementatie van CRD IV zodat geldt dat voor alle uitkeringen van banken aan houders van kapitaalinstrumenten een vvgb nodig is.

DNB verzoekt om het huidige artikel 3:96 Wft aan te vullen, zodat de vvgb-plicht zich uitstrekt tot alle uitkeringen van banken aan houders van kapitaalinstrumenten.

Schorsen beleidsbepalers en commissarissen

DNB toetst of een dagelijks (mede) beleidsbepaler (voortaan: bestuurder) of een commissaris dan wel lid van de raad van toezicht (voortaan: commissaris) geschikt en betrouwbaar is. Deze toets vindt voorafgaand aan het aantreden plaats en indien hier een redelijke aanleiding toe is na het aantreden (hertoetsing). Wanneer uit een dergelijke hertoetsing het oordeel volgt dat de

bestuurder of commissaris ongeschikt is of dat de betrouwbaarheid niet langer buiten twijfel staat, kan DNB op grond van artikel 1:75 lid 1 Wft een aanwijzing geven aan de onderneming om de bestuurder of commissaris heen te zenden.

Zoals in de vorige wetgevingsbrief is aangegeven, vergt een hertoetsing een gedegen onderzoek, waarin de bestuurder of commissaris wordt gehoord, waarna een zorgvuldig beoordelingstraject volgt. In het geval van ernstige incidenten kan dit een onwenselijke situatie opleveren, omdat het aanblijven van de bestuurder of commissaris gedurende het onderzoeks-en beoordelingstraject, een prudentieel (reputatie)-risico kan vormen voor de instelling zelf of voor het vertrouwen in het financieel systeem. Bovendien verwacht de samenleving en de politiek dat DNB snel en doortastend optreedt indien zich een (mogelijk) schadelijke situatie in de financiële sector voordoet. DNB heeft het Ministerie van Financiën dan ook verzocht om de wettelijke mogelijkheden te onderzoeken om een bestuurder of commissaris gedurende het traject van hertoetsing door de onderneming te (kunnen) laten schorsen.

Het Ministerie van Financiën, de AFM en DNB hebben in de afgelopen periode constructief overleg gevoerd en de (wettelijke) mogelijkheden inzake een dergelijke bevoegdheid verkend. DNB verzoekt om dit overleg voort te zetten, zodat op korte termijn duidelijkheid ontstaat op welke wijze DNB invulling kan geven aan de bevoegdheid tot het (door de onderneming laten) schorsen van een bestuurder of commissaris gedurende het onderzoeks- en beoordelingstraject in geval van een hertoetsing. De wens van DNB betreft een dergelijke schorsingsbevoegdheid in relatie tot zowel de betrouwbaarheid als de geschiktheid, mede omdat in de praktijk blijkt dat op voorhand niet altijd duidelijk is of de gedragingen de betrouwbaarheid of de geschiktheid betreffen.

<u>Beleggingsondernemingen derde landen</u>
Voor beleggingsondernemingen met zetel in niet-EER landen (zogenoemde derde landen) geldt dat zij in alle gevallen moeten voldoen aan de vereisten in de Wft ten aanzien van eigen vermogen, solvabiliteit en beheerste bedrijfsvoering. Zoals eerder aangegeven is het voor DNB nauwelijks mogelijk om adequaat prudentieel toezicht uit te oefenen op deze beleggingsondernemingen, omdat zij meestal geen vestiging in Nederland hebben en vaak deel uitmaken van grotere internationaal opererende (financiële) groepen.

Met de invoering van CRD IV zal het prudentieel toezicht op deze beleggingsondernemingen in belangrijke mate worden versterkt ten aanzien van bijkantoren die beleggingsdiensten en/of beleggingsactiviteiten aanbieden in Nederland, in aansluiting op het beleid ten aanzien van bijkantoren van banken uit derde landen. In aansluiting hierop verzoekt DNB concreet dat in de Wft wordt vastgelegd dat voor een beleggingsonderneming met zetel in een niet EER-land die beleggingsdiensten en/of beleggingsactiviteiten wil aanbieden in Nederland geldt dat:

1. sprake is van een vestigingseis via een bijkantoor in Nederland;
2. sprake is van tenminste gelijkwaardig toezicht in het desbetreffende niet EER-land en de verantwoordelijke beleggingsonderneming als geheel voldoet aan de vereisten (waaronder de eisen met betrekking tot eigen vermogen en solvabiliteit) in het land waar zij gevestigd is.

Gelijkwaardig toezicht bestaat uit zowel gelijkwaardigheid aan de wettelijke toezichtregels in Nederland als de uitvoering hiervan. In het geval van gelijkwaardig toezicht kan DNB ten aanzien van het bijkantoor steunen op het toezicht van het land van herkomst. DNB zal daarbij regelmatig controleren of de beleggingsonderneming inderdaad voldoet aan de vereisten in het thuisland, in nauwe samenwerking met de Europese Commissie en de lokale toezichthouder.

DNB verzoekt om aanpassing van de Wft-artikelen die zien op vergunningseisen, minimum eigenvermogenseis en solvabiliteitseis voor beleggingsondernemingen met zetel in niet-EER land die activiteiten in Nederland ontplooien alsmede de Vrijstellingsregeling Wft die beleggingsondernemingen met zetel in Australië, de VS of Zwitserland vrijstelt van vergunningplicht.

Portefeuille-overdracht verzekeraars
In de Wft is een procedure opgenomen waarmee een verzekeraar met instemming van DNB zijn verzekeringsportefeuille (geheel of gedeeltelijk) kan overdragen aan een andere verzekeraar. De informatie die een verzekeraar in dat kader bij DNB moet indienen geeft echter een gestileerd beeld van dat moment, terwijl DNB graag een beoordeling wil kunnen maken op basis van een dynamisch beeld met aandacht voor relevante ontwikkelingen. DNB en het Ministerie zijn reeds in overleg over de benodigde wettelijke aanpassingen hiertoe.

DNB verzoekt om art. 3:118 Wft en artikel 2 van Besluit bijzondere prudentiële maatregelen beleggerscompensatie en depositogarantie Wft aan te passen, zodat DNB bij haar besluitvorming de solvabiliteitsontwikkeling en het risicoprofiel van de betrokken verzekeraars vóór en na de voorgenomen portefeuilleoverdracht kan betrekken.

3. Nieuwe wetgevingswensen

Tot slot geven de ontwikkelingen in de financiële sector aanleiding tot nieuwe wetgevingswensen die DNB noodzakelijk acht om haar toezicht in de praktijk goed vorm te kunnen blijven geven.

Macroprudentiële bevoegdheden

Om invulling te geven aan haar stabiliteitstaak dient DNB te beschikken over voldoende macroprudentiële instrumenten (zie ook de externe aanbevelingen van De Wit, de Algemene Rekenkamer en de ESRB). Deze instrumenten worden ingezet om de weerbaarheid van het financiële stelsel te vergroten en om de opbouw van systeemrisico's tegen te gaan.

De CRR/CRD IV bevat enkele belangrijke macroprudentiële instrumenten gericht op banken, zoals de contracyclische buffer, buffers voor systeembanken, het zogenoemde flexibility package en het meenemen van macroprudentiële elementen in de beoordeling op basis van pilaar 2. DNB acht het van belang dat zij voor deze instrumenten wordt aangewezen als '*designated authority*'. Als centrale bank-toezichthouder beschikt DNB over de nodige expertise en informatie om deze instrumenten effectief te kunnen inzetten. Bovendien kan op deze manier de samenhang russen de inzet van macroprudentiële instrumenten en het instelling specifiek toezicht worden bevorderd.

Restricties op LTV en LTI ratio's vormen fundamentele instrumenten vanuit macroprudentieel perspectief. De nota van Toelichting bij het besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen op basis waarvan de maximale hoogte van het hypothecair krediet in verhouding tot de waarde van de woning kan worden bepaald, geeft aan dat bij het aanpassen van de maximale LTV ratio overwegingen van consumentenbescherming en financiële stabiliteit beide relevant zijn. DNB verzoekt om deze reden aan AFM en DNB beide het recht van aanbeveling te geven in de besluitvorming aangaande de toepassing van deze instrumenten, ieder vanuit de eigen invalshoek. De Minister zou dan een beslissing nemen nadat deze verschillende invalshoeken in het Financieel Stabiliteitscomité (FSC) zijn besproken.

DNB verzoekt om aanwijzing van DNB als 'designated authority' voor de toepassing van de in de CRR genoemde macroprudentiële instrumenten. Voorts verzoekt DNB om een aanbevelings-bevoegdheid in de besluitvorming aangaande de toepassing van het LTV en LTI-instrument.

Evaluatie interventiewet

Op 13 juni 2012 is de Wet bijzondere maatregelen financiële sector in werking getreden (hierna: Interventiewet). Deze wet biedt DNB en het Ministerie van Financiën bevoegdheden om maatregelen te nemen ten aanzien van financiële instellingen in problemen. DNB is voorstander van een evaluatie van de Interventiewet, rekening houdend met de Evaluatiecommissie Nationalisatie SNS REAAL die de Interventiewet ook in haar onderzoek zal betrekken.

DNB verzoekt om bij de evaluatie van de Interventiewet in ieder geval aandacht te besteden aan de volgende punten.

Ten eerste dient met betrekking tot de bevoegdheid van DNB te worden bezien om het overdrachtsinstrument ook in te zetten jegens de moedermaatschappij van een bank of verzekeraar. Dit punt is reeds gesignaleerd in de consultatie van het wetsvoorstel. In de praktijk

kan de situatie zich voordoen dat het voor een onder toezicht staande bank of verzekeraar in een groep prudentieel niet verantwoord wordt geacht dat de daarboven staande holding failliet gaat. De mogelijkheden om tot een effectieve oplossing te komen, zouden groter zijn wanneer DNB ook bevoegdheden zou hebben richting de holding.

Ten tweede geldt dat de criteria voor het ingrijpen door de minister van Financiën en DNB ver uiteen liggen. De bevoegdheden van DNB beperken zich tot het opstellen van een overdrachtsplan voor (onderdelen van) de probleeminstelling, indien er tekenen zijn van een gevaarlijke ontwikkeling met betrekking tot het eigen vermogen, de solvabiliteit of de liquiditeit. Daarnaast heeft de Minister van Financiën bevoegdheden om in te grijpen in de interne bevoegdheden van een financiële onderneming en vermogensbestanddelen of effecten van een financiële onderneming te onteigenen, indien sprake is van 'ernstig en onmiddellijk gevaar voor financiële stabiliteit'. Dit betreft een vergaande ingreep, waar terecht strenge voorwaarden aan zijn gesteld, maar roept tevens de vraag op of DNB thans voldoende tijdig en effectief kan ingrijpen wanneer een situatie ontstaat dat dat een instelling in de gevarenzone zit, maar een vertrouwenscrisis zich nog niet heeft gemanifesteerd. Mogelijke oplossingen voor dit dilemma moeten worden verkend.

Ten derde zal aandacht moeten worden besteed aan de spanning tussen effectieve crisisbestrijding enerzijds en het juist en tijdig informeren van markten en contractpartijen anderzijds, zoals eerder in deze brief aangegeven in de paragraaf over trigger events. Tot slot acht DNB het raadzaam om een nadere regeling (AMvB) op te stellen voor het instellen van een overbruggingsinstelling.

DNB verzoekt deze punten mee te nemen in de evaluatie van de Interventiewet en voorstellen te ontwikkelen die geconstateerde knelpunten in de praktijk voldoende adresseren. Deze aspecten zouden overigens (ten dele) ook geadresseerd kunnen worden via de Recovery and Resolution Directive en onderstrepen het belang om in Europa tot snelle overeenstemming te komen. Zoals eerder aangegeven, vormt dit ook een belangrijk onderdeel van de Europese bankenunie.

Transparantie

Een van de aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie en enquêtecommissie (de Wit I en II) is om de kwaliteit van financiële instellingen meer inzichtelijk te maken voor het publiek, bijvoorbeeld door periodiek solvabiliteitsinformatie op de website van DNB te publiceren. DNB wil hier graag aan tegemoet komen. DNB publiceert op haar website al de openbare instellingsspecifieke gegevens van de jaarstaten van verzekeraars. DNB ziet graag dat voor banken en pensioenfondsen ook mogelijk is om instellingsspecifieke gegevens te publiceren.

Voor de banken heeft DNB, op basis van een internationale vergelijking, een voorstel ontwikkeld om een set uniforme kerncijfers op individueel niveau te gaan publiceren op de website. Dit voorstel zal nog nader met de banken worden besproken. Tevens zal een opstartfase worden doorlopen, waarbij de kwaliteit en vergelijkbaarheid van de beoogde set gegevens zal worden getest. Het betreft de publicatie, ten minste één keer per jaar, van een uit het toezicht verkregen set geselecteerde cijfers en kernratio's met betrekking tot onder andere de activa en passiva van de afzonderlijke individuele banken met zetel in Nederland, alsmede hun solvabiliteits- en liquiditeitsratio's, berekend overeenkomstig de daarvoor geldende prudentiële regels.

Criterium voor openbaarmaking is of de gegevens in kwestie inzicht geven aan het publiek voor het nemen van beslissingen van financiële aard. Publicatie beperkt zich uitdrukkelijk tot het statistische karakter van de gegevens en sluit de niet-statistische, kwalitatieve beoordeling van die gegevens uit.

DNB treedt graag in nader overleg met het Ministerie van Financiën over de vormgeving en wettelijke invulling van het voorstel voor het periodiek en op individuele basis publiceren van statistische kerngegevens voor banken op de website van DNB.

Voor pensioenfondsen zal DNB een vergelijkbaar verzoek opnemen ten aanzien van aanpassing van de Pensioenwet in de wetgevingsbrief die naar het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Covered bonds

Tijdens afgelopen perioden van marktonrust, zijn covered bonds een stabiele vorm van financiering gebleken. In Nederland vervullen covered bonds vooralsnog slechts een beperkt deel van de financieringsbehoefte van banken. Aanpassingen in de regelgeving kunnen het product aantrekkelijker maken en daarmee bijdragen aan een meer gediversifieerde financiering van het depositofinancieringsgat.

In nauwe samenwerking en in goed overleg met de sector, hebben het Ministerie van Financiën en DNB voorstellen voor aanpassingen in de regelgeving ontwikkeld die de vraag naar covered bonds kunnen bevorderen. Standaardisering van de regelgeving, die aansluit bij de ontwikkeling in andere landen, kan het gebruik van covered bonds aantrekkelijker maken als investering door meer duidelijkheid te creëren en een grotere omvang van de markt te bewerkstelligen. Daarnaast kunnen maatregelen genomen worden om de vereiste overcollateralisatie te verlagen. Op basis van ervaringen in het buitenland met soortgelijke aanpassingen, is de verwachting dat deze aanpassingen een positieve invloed zullen hebben op de vraag naar Nederlandse covered bonds.

DNB verzoekt de gezamenlijk ontwikkelde voorstellen ten aanzien van covered bonds te implementeren en – voor zover nodig - de regelgeving aan te passen.

Aanwijzingsbevoegdheid sanctiewet 1977

DNB kan voor overtredingen van de sanctieregelgeving een boete of last onder dwangsom opleggen. In tegenstelling tot de overige financiële regelgeving, ontbreekt in de Sanctiewet echter de mogelijkheid tot het geven van een aanwijzing. Het lichtere en flexibele instrument van de aanwijzing zou veel toegevoegde waarde bieden in het toezicht, omdat het de mogelijkheid biedt om meer gericht corrigerend op te treden. Bovendien geldt dat in het integriteitstoezicht van DNB het nu complexer is om een aanwijzing op te leggen, omdat het vaak overtredingen betreft die een combinatie zijn van vereisten in de Wft/Bpr en de Sanctiewet. De aanwijzingsbevoegdheid moet het voor DNB onder meer mogelijk maken om onder toezicht staande ondernemingen te verplichten hun beheersprocessen op het gebied van financiële sancties aan te scherpen.

DNB verzoekt om in de Sanctiewet ook een aanwijzingsbevoegdheid op te nemen.

Minimaal twee dagelijkse beleidsbepalers trustkantoren

De afgelopen jaren is een toename te zien van het aantal kleine trustkantoren, waarbij het dagelijks beleid vaak bepaald wordt door één natuurlijke persoon. Vanuit het uitvoerend toezicht op trustkantoren komt naar voren dat er een verhoogd integriteitsrisico bestaat bij deze eenmanskantoren. Er is sprake van onvoldoende checks and balances, omdat er geen sprake is van functiescheiding. Dit verhoogde risico wordt thans gedeeltelijk gemitigeerd door te eisen dat een dergelijk kantoor een externe compliance officer aanstelt en er extra eisen worden gesteld aan deze uitbesteding. Deze bieden in de praktijk echter onvoldoende waarborg dat dit risico voldoende wordt gemitigeerd.

Van trustkantoren wordt verwacht dat zij als poortwachter de toegang tot het financiële systeem bewaken. DNB is van mening dat deze poortwachterfunctie in de praktijk onvoldoende kan worden uitgeoefend door een trustkantoor zonder voldoende omvang en een dagelijkse beleidsbepaler die zich volledig op deze functie toelegt. De voorgenomen wijzigingen van de Regeling Integere Bedrijfsvoering Wet toezicht trustkantoren ten aanzien van de interne controle zijn een goede tussenstap richting een strenger wettelijk kader ten aanzien van de integere bedrijfsvoering van trustkantoren. In aanvulling hierop acht DNB het van belang dat er ten minste twee natuurlijke personen het dagelijks beleid bepalen.

DNB verzoekt om de Wtt aan te vullen met een artikel overeenkomstig artikel 3:15 Wet op het financieel toezicht en te vereisen dat bij trustkantoren er ten minste twee natuurlijke personen optreden als dagelijkse beleidsbepaler.

Implementatie depositogarantiestelsel

Het Nederlandse DGS wordt op dit moment gefinancierd op ex-post basis, waarbij DNB de uitkeringen aan depositohouders verzorgt en de kosten achteraf in rekening brengt bij de banken. Hoewel het om een beperkt bedrag gaat en een relatief korte periode, heeft de ECB geconcludeerd dat het huidige stelsel op gespannen voet staat met het verbod op monetaire financiering zoals genoemd in het Verdrag van Maastricht. Er is overeenstemming tussen het Ministerie van Financiën en DNB dat dit aspect opgelost moet worden.

Het wetsvoorstel dat reeds bij de Tweede Kamer ligt, adresseert voor een belangrijk deel de problemen. De Stichting DGS vergoedt namelijk de kosten voor het DGS vooraf aan DNB. Begin van dit jaar is echter besloten om de feitelijke heffing later van start te laten gaan. Dit is een (gedeeltelijke) compensatie voor de resolutieheffing van EUR 1 miljard, waartoe de Minister van Financiën heeft besloten in het kader van de nationalisatie van SNS REAAL. DNB acht het van belang om nu reeds duidelijkheid te creëren over de inwerkingtreding van het ex-ante DGS.

DNB verzoekt om op korte termijn (uiterlijk dit jaar) tot een wetswijziging te komen met betrekking tot herziening van de financiering van het DGS die zorg draagt voor het instellen van een ex-ante vergoeding aan DNB voor de kosten van het DGS.

Informatie-uitwisseling DNB-AFM inzake Wet toezicht accountantsorganisaties

Op grond van artikel 1:90 Wft mogen de AFM en DNB elkaar toezichtvertrouwelijke informatie verstrekken waar het gaat om de uitvoering van hun taak op grond van de Wft. In de Wet toezicht

accountantsorganisaties (Wta) ontbreekt een dergelijke specifieke uitzondering op de geheimhoudingsplicht. Zowel de AFM als DNB ervaren dit als een beperking in de onderlinge samenwerking en uitvoering van het toezicht. In het convenant (dat recent is herzien) hebben DNB en de AFM juist afspraken gemaakt over onderlinge informatie-uitwisseling. Om gegevens en inlichtingen verkregen bij het Wta-toezicht aan DNB te kunnen verstrekken is dan ook een afzonderlijke wettelijke bepaling nodig in de Wta.

Verruiming van informatie-uitwisseling is wenselijk, omdat de AFM op grond van de Wta over informatie kan beschikken die van belang kan zijn om met DNB te delen. Dit kan betrekking hebben op bevindingen ten aanzien van de controle van de externe accountant of ten aanzien van de financiële situatie van de onderneming die onder het toezicht staat van DNB. Het kan ook gaan om onregelmatigheden die van belang zijn om tijdig te signaleren. Voor het toezicht op de financiële verslaggeving is op vergelijkbare wijze per 1 januari 2013 reeds een wettelijke basis gecreëerd voor informatieverstrekking aan DNB.

DNB verzoekt – in overeenstemming met de AFM – om in de Wta een bepaling op te nemen die het mogelijk maakt dat de AFM vertrouwelijke toezichtinformatie kan delen met DNB.

Vvgb-plicht 403-verklaringen en soortgelijke concerngaranties

Binnen een concern kan een consoliderende rechtspersoon (meestal de onderneming die aan het hoofd van het concern staat) een zogenoemde 403-verklaring afgeven, waarin schriftelijk wordt vastgelegd dat zij zich hoofdelijk aansprakelijk stelt voor de uit rechtshandelingen van haar dochterondernemingen voortvloeiende schulden. Een 403-verklaring heeft in de eerste plaats een ondernemingsrechtelijke achtergrond en heeft onder andere als gevolg dat de dochteronderneming profiteert van de financiële soliditeit van de moederonderneming en de groep als geheel. Daarnaast is een 403-verklaring (of een garantie met gelijke strekking) een voorwaarde voor geconsolideerd toezicht door DNB. Financiële verwevenheden die door dergelijke garanties ontstaan kunnen echter tot grote prudentiële risico's leiden. De verwevenheid bemoeilijkt tevens de eventuele afwikkelbaarheid van de onderneming in een probleemsituatie. DNB vindt daarom dat zij een nadrukkelijke rol moet hebben bij het afgeven van dergelijke garanties, zodat DNB de hieraan verbonden prudentiële risico's mee kan wegen en eventueel mitigeren voordat deze worden aangegaan.

DNB verzoekt om het afgeven van 403-verklaringen en soortgelijke concerngaranties ten behoeve van een onder toezicht van DNB staande financiële onderneming vvgb-plichtig te maken.

Hoogachtend,

2013/370766